

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนไร้สัญชาติ  
ในประเทศไทย: ศึกษากรณีหลักประกันสุขภาพ



กิตติมาภรณ์ บราณสุข

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์



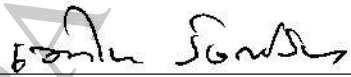
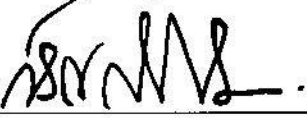
มหาวิทยาลัยพายัพ

พฤษภาคม 2557



ชื่อเรื่อง : การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย: ศึกษากรณีหลักประกันสุขภาพ  
ผู้จัดทำ : กิตติมาภรณ์ บุราณสุข  
หลักสูตร : นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เขตไท ลังการ์พินธุ์  
วันที่อนุมัติ : 13 พฤษภาคม 2557  
สถาบัน : มหาวิทยาลัยพายัพ จังหวัดเชียงใหม่  
ประเทศไทย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

1.  ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวาณิชย์)
2.  กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.เทร็ก คอวรสมาคม)
3.  กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เขตไท ลังการ์พินธุ์)
4.  กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาลักษณ์ บัญวัฒนลิขิต)

สงวนลิขสิทธิ์ © กิตติมาภรณ์ บุราณสุข

มหาวิทยาลัยพายัพ, 2557

PAYAP UNIVERSITY

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยความช่วยเหลือของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เขตไท ลังการพันธ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และ รองศาสตราจารย์ ดร. ประธาน วัฒนวาณิชย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต และ รองศาสตราจารย์ ดิเรก ควรสมาคม ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิจัย อีกทั้งยังช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานอีกด้วย ขอขอบคุณ อาจารย์ ธีรพงษ์ วงษ์เหรียญทอง สำหรับคำแนะนำและความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้านในการทำวิจัย

ขอบคุณ นางสาวอุฬารัตน์ กมฺุพร ที่ช่วยค้นหาข้อมูลต่างๆทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด นอกจากนี้ขอขอบคุณนายบรรจบ จอมใจเหล็ก นายกิจพัชเชษฐ์ จิตตพงศ์ และเพื่อน ๆ ที่ศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตทุกคนที่เป็นกำลังใจ และให้ความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดามารดา และครอบครัวของผู้วิจัย ซึ่งเปิดโอกาสให้ได้รับการศึกษาเล่าเรียน เข้าใจ ตลอดจนคอยช่วยเหลือและให้กำลังใจผู้วิจัยเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

กิตติมาภรณ์ บุราณสุข

ชื่อเรื่อง :	การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย: ศึกษากรณีหลักประกันสุขภาพ
ผู้จัดทำ :	กิตติมาภรณ์ บุราณสุข
หลักสูตร :	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เขตไท ลังการพิณธุ์
วันที่อนุมัติผลงาน :	13 พฤษภาคม 2557
สถาบันการศึกษา :	มหาวิทยาลัยพายัพ จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย
จำนวนหน้า :	123
คำสำคัญ :	การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หลักประกันสุขภาพ

### บทคัดย่อ

ในปัจจุบันนี้สิทธิข้อหนึ่งที่ยังเป็นปัญหาสำคัญ คือการเข้าถึงหลักประกันด้านสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งได้แก่ หลักประกันสุขภาพหรือการเข้าถึงสิทธิในหลักประกันสุขภาพของคนไร้สัญชาติ ซึ่งโดยส่วนใหญ่คนกลุ่มนี้มีฐานะยากจน การดำเนินการใช้ชีวิตในแต่ละวันก็เป็นไปด้วยความยากลำบากอยู่พอสมควร เนื่องจากไม่บัตรแสดงสถานะการมีตัวตน ผู้เขียนเห็นว่าความเจ็บป่วยถือเป็นสิ่งสำคัญในการดำรงชีวิตอย่างหนึ่ง ดังนั้นการได้รับสิทธิในหลักประกันสุขภาพจากรัฐโดยไม่เสียค่าบริการถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นมากสำหรับคนกลุ่มนี้

ผู้เขียนดำเนินการศึกษาวิจัยโดยการวิจัยเอกสาร สิทธิในหลักประกันสุขภาพของไทย และ ศึกษาหลักประกันสุขภาพในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส นำมาเปรียบเทียบกับหลักประกันสุขภาพของไทยว่ามีข้อแตกต่างกันอย่างไร จากการศึกษาของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสนั้นพบว่าทั้งสองประเทศนี้ไม่ได้ยึดหลักการมีสัญชาติในการเข้าถึงสิทธิในหลักประกันสุขภาพแต่อย่างใดไม่เหมือนกับประเทศไทยที่มีความแตกต่างคือยึดหลักการมีสัญชาติในการได้สิทธิในหลักประกันสุขภาพจากรัฐ

ผู้เขียนวิเคราะห์เนื้อหาที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเนื้อหาปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และอนุสัญญาว่าด้วยสถานะคนไร้สัญชาติเห็นว่าคนไร้สัญชาติควรมีสิทธิในหลักประกันสุขภาพอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ จากการศึกษาพบว่ากฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนนั้น ให้ความสำคัญต่อความเป็นมนุษย์ในความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน เพื่อกำหนดให้รัฐที่เป็นภาคีและไม่ได้เป็นภาคียึดถือหลักสิทธิมนุษยชนในการนำไปปฏิบัติแก่คนในรัฐของตน รัฐธรรมนูญของไทยรับรองไว้ว่าอยู่ใน มาตรา 4 บัญญัติว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง" และการใช้อำนาจของรัฐต้องไม่เลือกปฏิบัติต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสำคัญตามมาตรา 26 บัญญัติว่า " การใช้ อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้" จากการศึกษาวิเคราะห์สิทธิเรื่องหลักประกันสุขภาพนั้น เห็นว่าคนไร้สัญชาติควร ได้รับสิทธิในหลักประกันสุขภาพจากรัฐโดยคำนึงถึงความมีศักดิ์ศรีของการเป็นมนุษย์ แม้ว่าคน เหล่านี้จะไม่มียศหรือสถานะการแสดงตัวตนที่ชัดเจนและโดยส่วนใหญ่คนเหล่านั้นก็มีฐานะ ยากจน ส่งผลกระทบต่อโรงพยาบาลที่อยู่ในแถบชายแดนที่มีคนไร้สัญชาติอาศัยอยู่ เพราะเมื่อคน ไร้สัญชาติเข้ารับการรักษาแต่ไม่มีเงินจ่ายก็ต้องเป็นภาระแก่โรงพยาบาล โรคบางโรคเมื่อไม่ได้รับ การรักษาในเบื้องต้นย่อมสะสมทำให้กลายเป็นโรคเรื้อรังและโรคติดต่อแพร่กระจายไปสู่คนหมู่มาก ดังนั้นสิทธิที่รัฐให้กับคนทุกคนในชาติ คนไร้สัญชาตินั้นก็ควรได้รับด้วย

จากการศึกษาสรุปได้ว่า คนไร้สัญชาติไม่ได้รับสิทธิในหลักประกันสุขภาพจากรัฐ ตาม พรบ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 แต่คนไร้สัญชาติเหล่านั้นควรได้รับสิทธิ ทางด้านหลักประกันสุขภาพหรือการรักษาขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานด้าน กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน จะเห็นได้ว่าแม้ พรบ. หลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ พ.ศ.2545 จะไม่ได้รับรองการได้สิทธิดังกล่าว แต่ปัจจุบันเมื่อคนไร้สัญชาติเข้ารับ การรักษาตามโรงพยาบาลแนวชายแดน แพทย์ก็ไม่ได้ปฏิเสธที่จะไม่รักษาแต่อย่างใด เพราะแพทย์ก็ ยึดหลักสิทธิมนุษยชนและหลักจริยธรรมของความเป็นแพทย์ตามข้อบังคับของแพทยสภาว่าด้วย การรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2549 ด้วยเช่นกัน

Title : Protection of Human Rights of Stateless Persons in Thailand: A Study of Health Insurance.

Researcher : Kittimaporn Buransuk

Degree : Master of Law

Advisor : Assistant Professor Dr .Khetta Langkarpint

Approval Date : 13 May 2014

Institution : Payap University, Chiang Mai, Thailand

Number of pager : 123

Keywords : Protection of Human Rights, Health Insurance

## ABSTRACT

Presently, a major right problem is to access to the human rights and health security of the stateless people. Most of them are destitute living uncomfortably as they have no citizen ID card or number. The writer realizes that the treatment for sickness is important. Therefore, gaining the right of social health security from the contracting state without any charge is very important for this targeted group.

The writer conducted to research and study the right from Thai National Health Security documents and compared with United Kingdom and France for any differences. Based on the study from United Kingdom and France documents, the writer found that neither UK nor France holding any rules for only nationals who can access to the social health security. On the other hand, it has to be classified by nationality in Thailand. The writer also analyzed the related substances of right and fundamental freedom according to the Provision of Constitution, Universal Declaration of Human Rights regarding to economy society and culture and convention on stateless people in order to provide health security to them.

The study finds that international law focuses on being human with equality for each state to take the principles for the public acts

The endorsed human right of Thai constitution in Section 4 legislates that "The right and liberty of an honor of being human should be protected" and the competent of authority from the state must realize a human honor and must not discriminate as in Section 26 legislates that "The competent of authority from the state must respect to the human right and liberty according to legislation of constitution".

Based on the analysis of health security, we found that the stateless people should gain health security as state's nationals although they have no any documents to identify themselves. The hospitals in the borderline area would be affected as servitude to hold the stateless people because they could not afford any expenses. Some of the diseases should have been treated properly otherwise those may be chronic or pandemic. Hence, they should have the right what the states provide to their nationals.

The study concludes that the stateless people could not get health security from the state according to Health Security statute B.E.2545 but they should have the right for basic health security or medical treatment based on Human Right international law.

Although the health security from statute B.E.2545 had not endorsed that right, the stateless people could access the borderline hospitals for medical treatment. Ideally, the doctors would not refuse to treat them because they also rely on human right and ethics as mentioned in Professional Ethics regulations of The Medical Council in B.E.2



## สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ.....	ก
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 วิธีการศึกษา.....	4
1.4 สมมุติฐานของการศึกษา.....	4
1.5 ขอบเขตการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1.7 นิยามคำศัพท์.....	5
บทที่ 2 หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกับหลักประกันสุขภาพ.....	8
2.1 หลักสิทธิมนุษยชน.....	8
2.1.1 หลักการของสิทธิมนุษยชน.....	9
2.1.2 เอกสารระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน.....	11
2.1.3 สิทธิมนุษยชนสากลทั่วไป.....	24
2.2 ความเป็นมาของคนไร้สัญชาติ.....	28
2.2.1 ประเภทของบุคคลไร้สัญชาติ.....	28
2.2.2 สาเหตุของความไร้สัญชาติ.....	35
2.3 หลักประกันสุขภาพในประเทศไทย.....	36
2.3.1 วิวัฒนาการหลักประกันสุขภาพของไทย.....	38
2.3.2 แนวคิดสำคัญของหลักประกันสุขภาพ.....	42
2.3.3 หลักประกันสุขภาพของคนสัญชาติไทย.....	46
2.3.4 หลักประกันสุขภาพของคนไร้สัญชาติ.....	52
2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันสุขภาพ.....	58

2.4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	58
2.4.2 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545....	61
2.4.3 กฎระเบียบเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพ.....	62
2.4.4 หลักเรื่องสิทธิของผู้ป่วย.....	63
2.4.5 ข้อบังคับของแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่ง วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 254.....	65
บทที่ 3 หลักประกันสุขภาพในต่างประเทศ.....	67
3.1 อังกฤษ.....	67
3.1.1 ข้อผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศ.....	68
3.1.2 กฎหมายประเทศอังกฤษ.....	69
3.1.3 การเข้าสู่สิทธิในระบบบริการสุขภาพแห่งชาติ.....	71
3.1.4 ผู้ทรงสิทธิในหลักประกันสุขภาพและสิทธิ ประโยชน์ที่ได้รับ.....	73
3.2 ฝรั่งเศส.....	75
3.2.1 ข้อผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศ.....	76
3.2.2 กฎหมายประเทศฝรั่งเศส.....	78
3.2.3 การเข้าสู่สิทธิในระบบบริการสุขภาพแห่งชาติ.....	79
3.2.4 ผู้ทรงสิทธิในหลักประกันสุขภาพและสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ.....	80
3.3 เปรียบเทียบหลักประกันสุขภาพของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสต่อประเทศไทย.....	83
3.3.1 แนวคิดในหลักประกันสุขภาพของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทยในการปฏิบัติต่อคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ.....	83
3.3.2 สิทธิและหน้าที่ของผู้ประสงค์จะขอใช้สิทธิในการเข้าถึง บริการสาธารณสุขจากรัฐ.....	86
3.3.3 ความผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการจัด การจัดหลักประกันสุขภาพสำหรับคนไร้สัญชาติ.....	87
บทที่ 4 ปัญหาและการวิเคราะห์สิทธิของการมีหลักประกันสุขภาพ ของคนไร้สัญชาติ.....	90
4.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันสุขภาพในไทย.....	91
4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	91

4.1.2 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545.....	95
4.1.3 ข้อบังคับของแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่ง วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2549.....	96
4.2 วิเคราะห์ปัญหาและสิทธิของการมีหลักประกันสุขภาพ.....	97
4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาการไม่ได้สิทธิในหลักประกันสุขภาพ.....	97
4.2.2 การวิเคราะห์สิทธิมนุษยชนของการมีหลักประกันสุขภาพ.....	102
4.3 ผลกระทบเมื่อคนไร้สัญชาติไม่ได้รับหลักประกันสุขภาพ.....	112
4.3.1 ผลกระทบของตัวผู้ไร้สัญชาติที่ไม่ได้รับสิทธิในหลักประกันสุขภาพ.....	112
4.3.2 ผลกระทบต่อสถานพยาบาลของรัฐในแถบที่มีบุคคลไร้สัญชาติ. อาศัยอยู่โดยเฉพาะแนวชายแดน.....	114
4.3.3 ผลกระทบต่อประเทศ.....	114
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	117
5.1 บทสรุป.....	117
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	121
บรรณานุกรม.....	124
ภาคผนวก.....	131